

# **STUDIES IN RURAL FINANCE**



**AGRICULTURAL FINANCE PROGRAM**



**Department of Agricultural Economics and Rural Sociology**

**THE OHIO STATE UNIVERSITY  
COLUMBUS, OHIO  
43210**

EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN RECIENTE  
DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES  
EN LOS PAISES DE BAJO INGRESO\*

by

Dale W Adams  
December 6, 1978

La Universidad Estatal de Ohio

\* La preparación de este manuscrito fué facilitada con la ayuda del  
"Office of Rural Development and Development Administration,  
Development Support Bureau, Agency for International Development (AID)."

EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN RECIENTE  
DE LOS MERCADOS FINANCIEROS RURALES  
EN LOS PAISES DE BAJO INGRESO

Dale W Adams\*

I. Introducción

Los servicios financieros se han expandido substancialmente durante las últimas dos décadas en las áreas rurales de los países de bajo ingreso (PBI), incluyendo la República Dominicana. La expansión ha significado aumentos muy grandes en la oferta de crédito formal, acrecentando muchas nuevas instituciones financieras, y en algunos casos, la movilización de grandes cantidades de ahorros. Los programas de crédito han tenido como metas el aumento de producción, la reducción de pobreza rural, y la reducción de efectos negativos de calamidades naturales en muchos países. En algunos países, la expansión del crédito y de las tasas concesionarias de interés han sido los elementos más importantes de las políticas del desarrollo rural. A pesar de cuidados muy intensivos, un gran número de estos programas tienen problemas muy serios. Muchos programas de crédito no ayudan a las sociedades a alcanzar sus metas formales de aumento de producción agrícola, de expansión de la capacidad productiva del sector agrícola y de asistencia a las clases rurales pobres. En demasiados casos, el crédito es utilizado para actividades no agrícolas, o para substituir los ahorros particulares, y se encuentra

---

\*La preparación de este manuscrito fué facilitado con la ayuda del "Office of Rural Development and Development Administration, Development Support Bureau, Agency for International Development (AID)."

en las manos de individuos que son económicamente solventes.<sup>1/</sup>

A continuación, yo pretendo tratar los problemas principales que tienen que ser tratados para que se mejore la función de los mercados rurales financieros en los países de bajo ingreso. Este texto incluye: (1) una breve revisión histórica de la evolución de los mercados financieros; (2) un sumario de las suposiciones que sirven como base teórica para muchos programas relacionados con el crédito rural; y (3) una revisión de los problemas y políticas usuales de crédito rural. El ensayo concluye con algunas sugerencias referentes a las políticas de crédito rural.

## II. La Evolución de las Interpretaciones de los Mercados Financieros

Las interpretaciones del papel de los mercados financieros, en el proceso del desarrollo económico, han variado mucho a través del tiempo. Durante muchos siglos, las actividades del mercado fueron vistas con suspicacia y hostilidad. Las actividades usureras fueron totalmente condenadas. Estas actitudes tan negativas hacia los mercados financieros fueron llevados al nuevo mundo. Las fuertes políticas antibancarias, que fueron adoptadas por el Presidente Jackson y por el partido democrático en los Estados Unidos entre 1820-1840, representaron una expresión clara de estos sentimientos negativos. También se encuentran interpretaciones en contra de la usura y de la "lucha de clases" dentro de los trabajos de varios autores socialistas.

---

<sup>1/</sup> Los "Spring Review Papers" del año 1973 de la AID contienen excelentes revisiones de estos problemas. También, se recomienda que el interesado lea el libro de Donald.

En general, durante el último siglo, mucha de la animosidad sentida contra los bancarios y usuarios ha desaparecido. Inicialmente, la interpretación negativa de sus actividades fué evolucionando, llegando a la idea de que los mercados financieros desempeñan un papel esencialmente neutro y pasivo en el proceso del desarrollo. A través del tiempo, surgió la creencia que el crecimiento de los mercados financieros desempeña un papel esencial en el proceso del desarrollo económico. Algunos especialistas argumentan que estos servicios financieros aparecen más o menos automáticamente cuando el crecimiento de actividades económicas reales lleva al apareamiento de una demanda para los servicios intermediarios financieros [Patrick]. Los mismos especialistas, también, argumentan que los préstamos son meros "lubricantes" para proceso productivo. Por ejemplo, la introducción de variedades de arroz, que son altamente productivas, puede estimular una demanda de los agricultores para consumos comerciales. Las "empresas-familiares" necesitan incurrir en préstamos para suplir su falta de liquidez que les permita comprar las cantidades óptimas de factores de producción.

No hay duda de que una parte del crecimiento reciente de los servicios financieros ha ocurrido independientemente y fué ocasionada por la demanda. Sin embargo, durante los últimos años, se hizo evidente que muchos países han utilizado los mercados financieros para forzar el ritmo del desarrollo económico. A esta estrategia le daremos el nombre de "oferta dirigida" (supply led). Los que determinan políticas financieras han concluido que una expansión rápida en la oferta de los servicios financieros, combinados con políticas de tasas concesionarias de interés, puede ser usada para acelerar el desarrollo económico.

Recientemente, algunos observadores han criticado las distorsiones introducidas en los mercados financieros por medio de la "oferta dirigida." Estas críticas enfatizan las políticas referentes a las tasas de interés. Shaw, McKinnon, Gonzalez-Vega y otros piensan que las tasas concesionarias de interés obstaculizan el desarrollo. Ellos argumentan que las tasas bajas y fijas de interés sobre instrumentos financieros retardan ahorros y formación de capital, fragmentan los mercados financieros, y causan una distribución ineficiente de ingresos y propiedades. Además, argumentan que los políticos deben favorecer tasas flexibles de interés que fluctúan con los cambios en el nivel general de precios; así, los mercados financieros tendrían un papel más pasivo y al mismo tiempo positivo en el proceso del desarrollo.

Las preocupaciones, acerca de los efectos de una estrategia de "oferta dirigida," son relevantes para los países de bajo ingreso. Los mercados financieros rurales son altamente distorsionados en la mayoría de los países que tienen economías de mercado. En muchos casos, grandes cantidades de dinero son inyectadas en los mercados financieros rurales por los Bancos Centrales, y las tasas de interés en los mismos mercados son más bajas que otras tasas de interés permitidas para préstamos no-agrícolas. También, es común el establecimiento de tasas de interés aún más bajas para las clases rurales pobres. En la mayoría de los casos, los mercados financieros rurales presentan un más elevado nivel de intervención que cualquier otro conjunto de mercados en el país. Desafortunadamente, mucha de la política, que determina la función de los mercados rurales financieros, está basada en suposiciones que aún no han sido comprobadas.

### III. Suposiciones Comunes

A menudo, un observador ocasional es impresionado con las características particulares de los mercados financieros rurales (MFR) de cada país. En parte, esto se debe a la gran diversidad encontrada entre las instituciones que atienden a las necesidades financieras rurales. Un análisis más cuidadoso revela, sin embargo, algunas suposiciones parecidas en que se fundamentan la mayoría de los programas rurales de ahorro y crédito. Es importante identificar claramente y evaluar estas suposiciones.

Al nivel de la empresa-familiar muchas veces se supone que empresarios de bajos ingresos rurales difícilmente consiguen créditos, que pagan tasas de interés exorbitantes para el crédito informal, y que necesitan ser supervisados cuidadosamente para que su crédito sea bien utilizado. También, se supone que la mayoría de los agricultores necesitan crédito adicional para adoptar tecnologías nuevas y altamente productivas, y que las tasas concesionarias de interés sobre los préstamos informales son necesarias para asegurar que los agricultores hagan préstamos. También, se supone que las tasas de interés representan una proporción importante de los gastos relacionados con el préstamo para la mayoría de los agricultores; y que la elasticidad de la demanda para los préstamos entre la mayoría de los agricultores - especialmente los pequeños agricultores - es determinado solamente por las tasas de interés. Típicamente, se cree que las familias rurales tienen poca o ninguna capacidad para ahorrar voluntariamente.

Algunas suposiciones populares están relacionadas con el comportamiento del prestamista. Incluyen: (1) los prestamistas informales

manejan la mayor parte de los créditos en la mayoría de los PBI; y (2) el comportamiento de los prestamistas formales es tradicional, lo que implica que ellos no dan crédito en una manera socialmente deseable. También, se supone que los prestamistas formales pueden regular el uso del crédito, o a través de préstamos para actividades, o a través de préstamos en especies. Varios prestamistas y varios individuos que hacen las políticas financieras, también, creen que el crédito formal no debe ser facilitado para actividades de consumo.

En la mayoría de los PBI encontramos también algunas, creencias populares acerca de los prestamistas informales. Estas son: (1) los prestamistas informales regularmente extraen grandes rendimientos monopolizadores; (2) cobran tasas de interés exorbitantes; (3) no ofrecen servicios económicos legítimos; y (4) que sus actividades deben ser cuidadosamente reguladas o prohibidas.

También, hay algunas suposiciones generales sobre el funcionamiento global de los MFR de los PBI. Una de las mas comunes es que los MFR pueden ser cuidadosamente regulados y que su función puede ser controlado apenas a través de decretos administrativos. Muchas veces, los líderes gubernamentales quieren dar una "imagen activa" tan pronto como ocupan sus puestos, o inmediatamente después de una emergencia nacional. Es muy comun para los gobiernos anunciar nuevos programas de crédito agrícola que significan aumentos en la oferta de crédito y, también, en las tasas concesionarias de interés. En algunos casos, estos programas incluyen reducciones o la cancelación de deudas formales. Algunos gobiernos, también, tratan de contrapesar políticas de precios y políticas de cambio



que perjudican a los agricultores, a través de la introducción de tasas concesionarias de interés en los MFR.

#### IV. Problemas Comunes

No es de sorprender que las políticas referentes a los MFR son muy semejantes en todos los PBI, porque muchos de los países fundamentan estas políticas en suposiciones muy semejantes. Estas políticas incluyen: (1) tasas contractuales de interés para el crédito agrícola y depósitos que son bajos e inflexibles; (2) la introducción de grandes cantidades de dinero para crédito a los MFR a través de los Bancos Centrales; y (3) la formación de nuevas instituciones especializadas para llevar los servicios financieros a sectores específicos de la población rural. También, es común que los gobiernos intenten alterar el funcionamiento de los MFR a través de una combinación de técnicas comunmente usadas. En muchos países, una meta implícita de la política financiera formal es limitar o eliminar los excesos económicos supuestamente hechos por los prestamistas informales.

Dos tipos de problemas normalmente son asociados con la mayoría de estos MFR. El primer tipo incluye problemas que son muy conocidos y relativamente fáciles de cambiar y que muchas veces están asociados con una empresa nueva cualquiera. Los problemas se deben a las dificultades en entrenamiento de empleados dentro de la administración. Casi siempre existe una falta de gente bien entrenada para llenar puestos en instituciones financieras. Algunos ejemplos son la demora en la toma de decisiones, los altos gastos operacionales asociados con los préstamos, los problemas referentes al tratamiento de datos, los procedimientos

inadecuados para la devolución de los préstamos, y la coordinación inadecuada entre programas de crédito y otros esfuerzos relacionados con el desarrollo. La mayoría de estos problemas disminuye a medida que se desarrollan los mercados financieros.

El segundo tipo de problemas de los MFR no es tan reconocido, aunque probablemente sea lo más importante. Este conjunto de problemas podría ser nombrado "El funcionamiento insatisfactorio de los mercados financieros rurales." Por lo menos 6 problemas de este tipo se encuentran en muchos de los PBI.<sup>2/</sup> Durante los últimos años, estos problemas se han intensificado en muchos países.

Entre ellos encontramos los siguientes:

- (1) Con aumentos significativos de inflación, muchas veces es difícil que el gobierno aumente, o mantenga la capacidad de compra generada por el sistema formal de crédito agrícola. A menudo, la "erosión" de capital resultante de las tasas fijas de interés, y de la inflación, es la causa principal.
- (2) Muchas veces, problemas con el pago de los préstamos han quitado la vitalidad del sistema formal de crédito. La falta de pago es común para préstamos de todos los tamaños.
- (3) A menudo, los mercados financieros no quieren prestar dinero para el sector agrícola. En algunos casos, el ambiente económico puede causar que los mercados financieros dejen de hacer préstamos agrícolas.

---

<sup>2/</sup> Gonzalez-Vega (1976) los llama "dimensiones de servicios" de los MFR.

- (4) Asociado a (3), es muy difícil inducir los MFR a prestar servicios a las clases económicamente débiles. Bajo algunas condiciones, los MFR pueden dejar de prestar dinero a los pequeños agricultores más rápidamente que al sector agrícola en general.
- (5) Casi siempre, los MFR no aprueban una cantidad significativa de préstamos de medio y largo plazo en los PBI. Por término medio el plazo del préstamo es corto. La mayoría del crédito es dado para solamente una época de cosecha.
- (6) En la mayoría de los PBI, los MFR, no consiguen movilizar ahorros rurales voluntarios. En estos países, los MFR dependen en gran parte de los Bancos Centrales para generar el dinero a ser prestado. Muchos bancos agrícolas en los PBI no ofrecen a sus clientes la facilidad de depósito de ahorros.
- (7) También, es común para los prestamistas formales cobrar demasiado por el procesamiento de los préstamos. Una parte de estos gastos es transferida directamente del prestamista al prestatario. Otros gastos son transferidos indirectamente del prestamista al prestatario.
- (8) Normalmente, los MFR están muy fragmentados [McKinnon]. Cada prestamista tiende a prestar servicios a un pequeño sector de la población rural. También, hay poca competencia entre los prestamistas formales e informales. Las tasas de interés y los gastos del préstamo varían mucho en los MFR. El resultado es que la intervención en los MFR no tiene como resultado una

distribución eficiente de los recursos. Algunos mercados tienen que consumir los excedentes o invertirlos en actividades de bajo rendimiento, mientras que otros no pueden aprovechar las oportunidades para hacer inversiones de alta remuneración por falta de capital líquido.

- (9) En los PBI, las actividades de los MFR tienen efectos negativos sobre la distribución del ingreso y de los bienes de propiedad. En gran parte, esto se debe a la concentración de la mayoría del crédito formal en manos de pocos. Los pocos afortunados pueden realizar una transferencia de ingreso debido a las tasas reales de interés negativas relacionadas con el crédito. La transferencia puede ser acrecentada a través del uso productivo del crédito. Además, los prestatarios pueden comprar recursos productivos deseados por los que no consiguen tomar préstamos. Como resultado, los no-prestatarios son forzados a pagar precios más altos para los recursos, o quedar sin ellos. También, se pueden serles negados a los que tienen pocos ahorros, intereses suficientemente grandes sobre sus depósitos.

#### V. Posibles Soluciones

Los gobiernos usan por lo menos dos estrategias para alterar la función de los MFR. La primera es crear nuevas instituciones financieras especializadas para atender a las necesidades de un grupo específico en las áreas rurales. La segunda es convencer a una mayoría del sistema financiero para atender a las necesidades financieras rurales. Esto puede significar un aumento grande en la oferta de los préstamos formales, la nacionalización de todo o parte del sistema financiero, la imposición

de límites al tamaño de los préstamos, y la adopción de cuotas para los préstamos. También, puede significar garantías para préstamos o seguros para cultivos, diferencias en los tipos de redescuento, la compra parcial de instituciones financieras por el gobierno, o diferentes tasas de interés para algunos prestatarios.

(1) Nuevas Instituciones

Muchas veces, los gobiernos intentan alcanzar sus metas a través de la concentración de sus actividades sobre una pequeña parte de la población rural. En muchos casos, se cree que un grupo de interés en áreas rurales - por ejemplo, los pequeños agricultores - tiene problemas específicos que exigen una nueva institución financiera para atender a sus necesidades. A menudo se establecen programas supervisados de crédito o bancos de mercancías, para atender a estas necesidades.

Es evidente que en algunas regiones, sobre todo, en África, nuevas facilidades financieras son necesarias para extender crédito a las poblaciones que previamente no tenían acceso a ella. Sin embargo, hay casos que no precisan de más facilidades. Ámplias facilidades existen en varios países de Asia y de América Latina donde tienen MFR's insatisfactorios. Muchas veces, la frustración asociada con la función inadecuada lleva a la creación de nuevas facilidades financieras. Los gobiernos piensan que la nueva facilidad será más flexible, más entendida, y que ayudará más al gobierno a alcanzar sus metas. Sin embargo, los empleados de la nueva institución normalmente trabajaron en otras instituciones financieras, y, así, la nueva institución, normalmente, tiene que conformar sus actividades con las reglas hechas para las otras instituciones.

Es posible que los gobiernos o agencias extranjeras den subsidios a corto plazo para ayudar a la nueva institución a comenzar sus actividades. Esta nueva institución comienza sus actividades apoyada por varios anuncios sobre la radio y en los periódicos sobre como un grupo rural está finalmente recibiendo crédito.

Por ejemplo, una agencia de crédito para pequeños agricultores llenará sus libros con préstamos hechos a pequeños operadores. Algunos de ellos ya tomaron préstamos de otras instituciones financieras y fueron convencidos a buscar crédito de la nueva agencia. Todo el mundo está feliz con el nuevo arreglo; las instituciones que antes prestaron dinero a pequeños agricultores, perdieron los clientes que dieron menos rendimientos; la nueva institución presta su dinero a miembros del nuevo grupo; los prestatarios consiguen más crédito y con menos dificultades de la nueva agencia, el gobierno se siente satisfecho porque consiguió ayudar al nuevo grupo; y las agencias extranjeras están satisfechas porque los requisitos de su préstamo, o acuerdo de asistencia técnica, han sido atendidos.

Durante los primeros años de funcionamiento sus actividades se desarrollan sin problemas. Algunos de los agricultores que recibieron crédito durante el primero o segundo año encuentran problemas en pagar el préstamo, pero los préstamos son refinanciados. Cuando la agencia empieza a dudar de la política de refinanciarlos continuamente a corto plazo, comienzan a faltar los pagos de los préstamos a medio plazo, y la expansión del volumen de los préstamos disminuye; los problemas asociados al pago de los préstamos se hacen más evidentes. Más o menos al

mismo tiempo, las agencias extranjeras, o gobiernos nacionales; comienzan a insistir que el prestamista subsiste sin subsidios externos. Muchas veces, el prestamista recibe dos golpes; la falta de los pagos aumenta y los subsidios son negados. La propia existencia de la institución está amenazada si estos dos problemas no se resuelven. Típicamente, la institución trata de resolver los problemas a través de un cambio para los prestatarios que son más fieles a sus pagos, que cuestan menos dinero para supervisar, que tengan buenos avales, y que tengan préstamos cuyos gastos de procesamiento y de supervisión son menores para el prestamista. La institución financiera experimenta "metamorfosis." Como un camaleón, ella adquiere las mismas manchas de las otras instituciones financieras, y se comporta en la misma manera de ellas. Varios países han tenido la experiencia frustrante de crear agencias de crédito para atender a los pequeños agricultores, que posteriormente cambiaban sus actividades para otros grupos.

## (2) Aumentos de Oferta

La suposición básica de esta estrategia es que, eventualmente, algún dinero llegará a los pequeños agricultores, si suficiente dinero es colocado en los MFR. Sin embargo, los resultados de la reciente experiencia brasileña sugieren que un gran aumento en la oferta, si es combinado con tasas concesionarias de interés, puede no llegar a la mayoría de los residentes rurales. Adams y Tommy notan que muy poco del aumento de 300% en el crédito formal en Brasil durante de la época 1965-1969 llegó a los pequeños o nuevos prestatarios en una área del sur del Brasil. De un total de 338 entrevistados, los autores relatan que 11 grandes agricultores

obtuvieron crédito formal mayor que todos los gastos operacionales agrícolas mientras que otros agricultores, con menos bienes de propiedad, obtuvieron poco o nada de crédito formal [Adams y otros].

Los prestatarios en Brasil, que tienen acceso al "dinero dulce," exigen cantidades muy grandes debido a las tasas reales de interés negativas. Al mismo tiempo, las instituciones financieras tienen fuertes incentivos para concentrar los préstamos en las manos de prestatarios ricos que ya prestaron de la agencia, que tienen avales buenos y que quieren hacer préstamos grandes. El resultado final es que muy poco del aumento en la oferta de los préstamos con tasas concesionarias de interés llega a los pequeños y nuevos prestatarios, a pesar de los aumentos substanciales en la oferta de crédito.

### (3) Nacionalización

Algunos países - incluyendo la India, Bangladesh, Costa Rica, Sri Lanka y Afganistan, han nacionalizado parte o todo el MFR formal para conseguir más poder sobre su funcionamiento. Los resultados, sobre todo de Costa Rica y de la India, surgieron que la nacionalización puede tener menos efecto sobre el comportamiento de la institución prestadora del que fué esperado [Gonzalez-Vega, 1976; Agrawal]. Es relativamente fácil hacer reglas para un sistema financiero; pero es muy difícil asegurar conformidad e ellas cuando los que deciden, y los que son afectados por las reglas, están muy dispersos. En las economías de mercado, hay poca diferencia si las instituciones de crédito son particulares, mixtas, o públicas. Como ya fué indicado, los gerentes tienen que generar excedentes económicos.



#### (4) Límites en el Tamaño de los Préstamos

Algunos países - incluyendo la República Dominicana - han limitado el tamaño de los préstamos en un intento de forzar a las instituciones prestadoras a alterar sus hábitos referentes a la concesión de los préstamos. Muchas veces, estas limitaciones incluyen el tamaño máximo para un préstamo. Los que hacen la política suponen que estas limitaciones forzarán a las instituciones prestadoras a dirigir una parte de los préstamos a actividades nuevas o socialmente deseables. Desafortunadamente, a menudo las limitaciones en el tamaño del préstamo no lleva a cambios en el perfil de los clientes. La reducción del número de préstamos grandes, y el aumento del número de préstamos pequeños, puede llevar a aumentos substanciales en los gastos de procesamiento y administración. Para evitar esta posibilidad, las instituciones prestadoras satisfacen las exigencias referentes al tamaño máximo de los préstamos, pero al mismo tiempo eluden el espíritu de la norma, haciendo varios préstamos pequeños a individuos que prestaron grandes cantidades durante el pasado. Esto limita los aumentos en los gastos relacionados a la concesión, y administración del préstamo.

#### (5) Cuotas para los Préstamos

La mayoría de los PBI usan cuotas de alguna tipo para distribuir el crédito entre los distintos sectores de la economía - al nivel de los prestamistas y de los prestatarios. Al nivel sectorial, los gobiernos pueden obligar a las instituciones a prestar cantidades específicas a ciertos sectores. Por ejemplo, todos los bancos comerciales en Tailandia tienen que prestar un mínimo de 11% del crédito para fines agrícolas.

En Colombia, un mínimo de 15% de todos los préstamos hechos por los bancos tienen que ser dados al sector agrícola. Las reglas gubernamentales pueden estipular que un porcentaje del dinero prestado tiene que ser dado a un grupo específico. Por ejemplo, en Filipinas, se exige que los bancos den una cantidad mínima de 10% de los préstamos nuevos a participantes de la reforma agraria. Al nivel del prestatario, es común para las instituciones financieras conceder tantas unidades de crédito por cada unidad de tierra con un cultivo específico.

Hay tres problemas principales con el uso de cuotas. El primero es que las instituciones financieras pueden simplemente redefinir un número suficiente de sus préstamos para satisfacer las cuotas, sin cambiar el patrón actual de préstamos. El segundo problema aparece cuando las cuotas efectivamente cambian el patrón actual de los préstamos. Algunas instituciones de crédito especializadas pueden encontrar dificultades en hacer y administrar préstamos fuera de su área de especialización. El tercer problema se refiere a las cuotas fijas de préstamos para los agricultores. Algunos agricultores pueden tener buenas oportunidades de inversión que exigen cantidades de dinero mayores que aquellas permitidas por las cuotas. Por otro lado, otros agricultores pueden tener acceso a mucho más crédito del que actualmente necesitan.

#### (6) Garantías para Préstamos

Algunos países - incluyendo Brasil, Sri Lanka, y Filipinas - han usado garantías para préstamos o seguros de cultivos para alterar el comportamiento de las instituciones prestadoras y los prestatarios. Las garantías transfieren parte del riesgo e incertidumbre de los préstamos

a otra agencia. La desventaja más seria de estas garantías es la dificultad administrativa encontrada en verificar la legalidad de las reclamaciones. Por ejemplo, los desastres agrícolas normalmente afectan a numerosos productores durante de poco tiempo, y por ejemplo, es muy difícil estimar correctamente el daño hecho a un cultivo por un huracán algunas semanas después del hecho.

#### (7) Fluctuación de los Tipos de Redescuentos

Una de las técnicas más populares de alterar el comportamiento de las instituciones de crédito en los PBI, es variar los descuentos preferenciales. La mayoría de la asistencia extrajera de capital para los MFR en los PBI corre a través de estos mecanismos. Operacionalmente, la técnica es muy simple. Un Banco Central puede descontar los préstamos hechos para un propósito específico que resulta en tasas bastante menores que las tasas normales de descuento. Esto da a las instituciones un margen mayor entre las tasas que son cobradas para los préstamos y las tasas que podrían ser cobradas. Si la diferencia es grande, la técnica puede llevar a las instituciones de crédito a descontar ciertos tipos de préstamos con los Bancos Centrales

Esta técnica tiene algunos problemas serios. El primero es que el descontar ciertos tipos de préstamos en los Bancos Centrales puede desviar el sentido de los préstamos, del deseado. Por ejemplo, una institución prestadora puede descontar la mayoría de sus préstamos para pequeños agricultores, y usar el crédito adicional para expandir el flujo normal de los préstamos grandes.

El segundo y más serio de los problemas es que esta técnica puede reducir significativamente los incentivos para que las instituciones

prestadoras mobilicen parte del crédito disponible a través de depósitos de ahorros. En demasiados casos, las instituciones consiguen su dinero de los Bancos Centrales a través de los mecanismos de descuento con tasas menores de interés que aquellas pagadas por los ahorros familiares voluntarios.

#### (8) Reserva Mínima

Algunos países han variado las reservas mínimas para influenciar el comportamiento de las instituciones de crédito. Normalmente, esto significa que los niveles mínimos son reducidos cuando las instituciones de crédito se comportan en la manera deseada. Esto, a su vez, aumenta los rendimientos de las instituciones de crédito. Como fué notado por Gonzalez-Vega [1975], esto puede ser un incentivo muy efectivo para que los mercados de crédito alteren su comportamiento.

#### (9) Tasas Diferenciales de Interés

Varios países tienen tasas más bajas de interés para los préstamos agrícolas que para los préstamos comerciales normales. También, es común que los que determinan la política de tasas limitadas de interés para préstamos a pequeños agricultores, limiten estar aún más para préstamos para proyectos especiales de desarrollo. Ceteris paribus, estas tasas más bajas de interés desincentivan los préstamos para los grupos o sectores favorecidos. Porque debe favorecer una institución prestadora la idea de prestar al tipo de 8% para pequeños agricultores cuando puede prestar a otros a niveles mas altos? Tipicamente, el crédito concesionario es dirigido para un grupo que es difícil de atender. Muchas veces, los gastos marginales y el gasto medio de administración del préstamo para

este grupo son más altos que para otros grupos. Las tasas bajas de interés y los gastos más altos son dos incentivos para que el préstamo deseado no sea entregado al grupo deseado.

VIII. Sugerencias: Políticas a Seguir

Me parece que muchas de los MFR en los PBI no ayudan mucho a las sociedades a alcanzar sus metas desarrollistas. También, me parece que las razones principales de su mal funcionamiento es una política inadecuada que se fundamenta en suposiciones débiles. Estas suposiciones deben ser puestas a prueba. Los que hacen las políticas y las investigaciones deben pararse a repensar el papel que los MFR deben jugar en economías en desarrollo. Casi todos los países con economías de mercado deben introducir cambios en sus políticas. Estos deben incluir:

- a) Una política flexible de tasas nominales de interés debe ser adoptada. Ellas permiten a los MFR cobrar y pagar tasas positivas y reales de interés sobre préstamos agrícolas y depósitos de ahorros.
- b) Una política referente a las tasas de interés y otros incentivos debe ser iniciado para convencer una proporción grande de las instituciones de crédito a atender a las necesidades financieras rurales.
- c) Las políticas y los programas que enfatizan los ahorros financieros voluntarios en áreas rurales deben incluir fuertes incentivos para que las familias ahorren dinero y así facilitarles formas convenientes y baratas de mantener sus ahorros. Se debe dar prioridad a la movilización de ahorros y no la distribución de crédito en los MFR.

- d) Mucho menos énfasis debe ser dado a la distribución de crédito entre sectores, instituciones de crédito, y prestatarios a través de decretos administrativos. Debido a la probabilidad de equivocación, el elevado número de personas que intervienen en el proceso y la dispersión geográfica de las operaciones, estos decretos normalmente son inefectivos, ineficientes, y casi siempre imposibles de ejecutar. Las fuerzas del mercado y los precios reales en los MFR deben ser las maneras principales de forzar a los que hacen préstamos, a los que prestan, y a los que ahorran, a actuar en maneras consistentes con la eficiencia, con la igualdad, y con las metas del desarrollo en las economías del mercado.
- e) Mucho menos atención debe ser concedido a las tasas concesionarias de interés como una manera de inducir a los pequeños agricultores a usar crédito formal. La atención, más bien, debe ser enfocada sobre la reducción de los gastos de procesamiento del préstamo pagados por el prestatario. Las tasas concesionarias de interés tienen un fuerte impacto negativo sobre la predisposición de los que hacen préstamos a atender a la agricultura en general y a los pequeños agricultores en particular. Las tasas más altas de interés, ayudarían a superar este problema y tendrían muy poco efecto sobre la demanda para los préstamos entre los prestatarios pequeños y nuevos.
- f) En caso de existir rendimientos monopolizadores en los MFR formales, tasas concesionarias de interés sobre el crédito formal no eliminarán este problema, incluso con grandes aumentos en la

oferta del crédito. Las altas tasas de interés sobre el crédito formal inducirán a los que manipulan este crédito a competir entre sí, y así, eliminar a los rendimientos monopolizadores.

Puede ser argumentado que las sugerencias de nuevas políticas ignoran las realidades políticas. Muchos dicen que el crédito con tasas concesionarias de interés es necesario para comprar el apoyo político en las áreas rurales. Las bajas tasas de interés, sin embargo, pueden forzar la mayoría de los gobiernos e instituciones de crédito a establecer tasas aún más bajas de interés para depósitos financieros. En la mayoría de las sociedades, como resultado de las nuevas políticas, habría más gente con depósitos de ahorros que gente tomando préstamos. Como resultado, más altas tasas de interés para los depósitos de ahorros pueden causar más apoyo político que el perdido debido a altas tasas de interés para el crédito. Las tasas más altas de interés para el crédito pueden proveer mayores oportunidades de crédito a los pequeños agricultores con gastos totales menores. El crédito barato no es una gran cosa, si no se consigue acceso a él! Si el argumento expuesto es cierto, el efecto político neto de las tasas más flexibles y más altas de interés sobre las actividades financieras formales en áreas rurales puede ser el de ganar más votos para los gobiernos en poder.<sup>3/</sup>

Otro argumento usado para justificar las políticas de bajo interés en los MFR es que son necesarias para contrapesar las distorsiones en los precios de los otros mercados, o para compensar a los agricultores de otras políticas adversas a la agricultura. Desafortunadamente, mientras

---

<sup>3/</sup> Lipton ha argumentado correctamente que muchas veces el crédito barato compra el apoyo de relativamente pocos, pero poderosos individuos.

mas bajas las tasas reales de interés, más altamente concentrado en las manos de pocos, estará el crédito concesionario. Solamente los que reciben el crédito concesionario son compensados por las otras políticas adversas. En demasiados casos, los pocos afortunados reciben demasiada compensación. A pesar de las distorsiones en los otros mercados, las sociedades serían mas beneficiadas si las tasas de interés en los MFR no fueran distorsionadas.

Los cambios en las políticas de los MFR que fueron sugeridos no representan una solución completa para los problemas de los PBI. Otras técnicas normalmente usadas, tal como el cambio tecnológico, mejoramiento en el control del agua, reformas agrarias, inversiones en infraestructura, y políticas apropiadas de precios deben tener prioridad en la mayoría de los programas rurales del desarrollo. El papel de los MFR debe basarse en el apoyo de estas actividades. Los que hacen políticas tienen que ser mucho más sensitivos a como las políticas referentes a las tasas de interés afectan el comportamiento del prestamista, del prestatario, y del individuo que ahorra, para mejorar el funcionamiento de los MFR en los PBI. En tiempos de inflación, mucho más énfasis debe ser dado a políticas de tasas flexibles de interés que mantienen tasas positivas y reales sobre préstamos y sobre depósitos de ahorros. Esto llevaría a una distribución más eficiente de los recursos, más ahorros, y más formación de capital; y aún más importante tendrá como resultado la distribución más igual de los frutos de participación en los MFR.



BIBLIOGRAFIA

- Adams, Dale W and Joseph L. Tommy, 1974, "Financing Small Farms: The Brazilian Experience 1965-69," Agricultural Finance Review, Vol. 35, October 1974, pp. 36-41.
- Adams, Dale W and others, 1975, "Farm Growth in Brazil," unpublished research report prepared by The Ohio State University for The Agency for International Development, Washington, D.C., June.
- Agency for International Development, 1973, Spring Review of Small Farmer Credit in 20 volumes (Washington, D.C.: Agency for International Development).
- Agrawal, Ramesh Chandra, 1975, "An Analysis of the Contribution of Nationalized Banks in Financing Indian Agriculture," Zeitschrift Fur Auslandsische Landwirtschaft, Vol. 14, No. 2, April-June, pp. 148-158.
- Donald, Gordon, 1976, Credit for Small Farmers in Developing Countries, 286 p., Westview Press, Inc., 1898 Flatiron Court, Boulder, Colorado, 80301.
- Gonzalez-Vega, Claudio, 1975, "Long-Term Agricultural Credit and Private Financial Institutions," Operations Evaluation Report: Agricultural Credit Programs, Background Paper #2, Operations Evaluation Development, World Bank, Washington, D.C., September 17.
- Gonzalez-Vega, Claudio, 1976, "On the Iron Law of Interest Rate Restrictions. Agricultural Credit Policies in Costa Rica and in Other Less Developed Countries," unpublished Ph.D. dissertation, Stanford University.

- Lipton, Michael, 1975, "Agricultural Finance and Rural Credit in Poor Countries," World Development, Vol. 4, No. 7, pp. 543-553.
- McKinnon, Ronald I., 1973, Money and Capital in Economic Development, 184 p., The Brookings Institution, 1775 Massachusetts Ave., N.W., Washington, D.C., 20036.
- Patrick, Hugh T., 1966, "Financial Development and Economic Growth in Underdeveloped Countries," Economic Development and Cultural Change, Vol. 14, No. 2, January, pp. 174-189.
- Shaw, Edward S., 1973, Financial Deepening in Economic Development, New York: Oxford University Press.

